

- + La formation des enseignants
- + Le déficit des comptes sociaux
- + C'était en 1974 : la majorité à 18 ans

Les coulisses du renseignement

- Stratégie et organisation
- Lutte contre l'espionnage
- Le cadre légal des services secrets



Sommaire

5 **Politiques publiques**

Réformes de la formation des enseignants : un éternel recommencement

Vincent Troger, Pascal Guibert

15 **Dossier**

Les coulisses du renseignement

16/ **Une histoire du renseignement**

Olivier Forcade

24/ **La coordination du renseignement français**

Floran Vadillo

34/ **Grand entretien**

avec Rémi Kauffer

À quoi ressemble le renseignement au XXI^e siècle ?

42/ **Le renseignement dans la lutte contre le terrorisme**

Chloé Lala-Guyard, Cyril Gelibter

54/ **Les mutations du renseignement intérieur**

Jérôme Millet

64/ **Entretien**

avec Bernard Bajolet

Quelles menaces extérieures ?

72/ **L'intelligence économique, une autre culture du renseignement**

Nicolas Moinet

80/ **Le renseignement saisi par la loi**

Serge Lasvignes

90/ **Quelle coopération internationale en matière de renseignement ?**

Éric Mechoulan

98/ **Les plus de la rédaction**

98/ *Ce qu'il faut retenir*

99/ *Les mots du dossier*

100/ *Les chiffres clés*

101/ *Les dates clés*

102/ *Le dossier en dessins*

103/ *Pour en savoir plus*

105 **En débat**

Comment remédier aux déséquilibres des comptes sociaux ?

Michaël Zemmour, Benjamin Ferras

115 **Le point sur**

Le Conseil économique, social et environnemental

La rédaction de Vie publique

119 **C'était en... juillet 1974**

La majorité à 18 ans

Philippe Chassaing



→ Retrouvez l'univers *Cahiers français* sur www.vie-publique.fr/cahiers-francais

→ **Les fiches** au format mobile

La coordination du renseignement français

Floran Vadillo

Docteur en science politique, chercheur associé à l'Institut de recherche Montesquieu (IRM, université de Bordeaux), enseignant à Sciences Po et directeur de la revue *Études françaises de renseignement et de cyber* (PUF)

Au fil des années, la France s'est dotée de nombreux services de renseignement aux spécialités et aux compétences diverses. Mais un appareil de renseignement ne saurait être pleinement efficace sans une véritable coordination de ses acteurs. Retour sur l'histoire et le rôle clé du dispositif français de coordination.

Depuis la fin des années 2000, l'appareil français de renseignement fait l'objet d'un investissement politique inédit qui se traduit notamment par un effort de coordination. Ce dernier procède de la présidence de la République, preuve, s'il en fallait, du caractère stratégique conféré à la démarche. Or, les caractéristiques de la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) sont le fruit d'une histoire heurtée qui semble s'être récemment stabilisée. Le périmètre et les prérogatives, en plein comme en creux, méritent un examen à l'aune de ce passé mais également d'une brève comparaison avec la trajectoire suivie par les États-Unis.

La sisyphéenne histoire de la coordination du renseignement en France

À la fin du XIX^e siècle, l'ensemble des grandes puissances européennes procède à une structuration de leur appareil de renseignement sous la forme de « bureaucraties secrètes » (selon l'expression d'Alain Dewerpe¹) permanentes. Pour la France, comme l'a établi Sébastien-Yves Laurent, « le passage à la modernité du renseignement [...] est issu de la défaite militaire de 1870² ». Pourtant, l'historien souligne le fait que ces services ne se consacrent pas exclusivement à la préparation d'un engagement militaire et qu'ils « servent le pouvoir exécutif à haut niveau [par le biais d']une organisation centralisée de l'information ». Or, cette relation ne va pas sans heurts, et se pose dès lors la question de

l'autonomie de l'appareil de renseignement à l'égard du pouvoir politique³.

La Seconde Guerre mondiale et la guerre froide qui la suit accélèrent l'évolution de l'appareil de renseignement français et posent avec une acuité nouvelle la question de son utilisation stratégique et donc de sa coordination au profit du pouvoir exécutif, singulièrement du président du Conseil, dont les attributions sont accrues en ce domaine. C'est dans ce contexte que le comité interministériel de la documentation (Cidoc) est créé en 1946⁴, reprenant des pratiques formalisées sous le Front populaire. L'instance ne parvient néanmoins à s'imposer et tombe rapidement en désuétude ; elle est remplacée par un Conseil supérieur du renseignement (CSR) créé par le décret non publié du 22 septembre 1951. Sans doute concurrencé par la création du secrétariat général permanent de la Défense nationale (SGPDN), en 1950, qui exerce des compétences dans le domaine, le CSR finit, lui aussi, par disparaître.

“

Jusqu'en 1989, chaque Premier ministre réinvente une structure de coordination

Bien que mal disposé à l'égard des services de renseignement, à son retour aux responsabilités en 1958, Charles de Gaulle souhaite que cette activité soit organisée. Un comité du renseignement est donc créé le 29 juillet 1958 sur simple décision du chef de l'état-major de la défense nationale. Son existence sera confirmée sous l'intitulé « comité interministériel du renseignement » (CIR), dans



l'article 13 de l'ordonnance du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Mais le Premier ministre Michel Debré boude l'instance au profit de réunions de cabinet, si bien que le décret d'application de l'article 13 précité n'est pris que par son successeur, Georges Pompidou, le 17 octobre 1962. Cela n'assure guère une utilité au comité, réuni uniquement à trois reprises (en 1962, 1965 et 1974). Il faut dire qu'il est concurrencé par la création, en 1965, d'un groupe de travail informel baptisé « Conseil permanent du renseignement » (CPR), sous l'égide du directeur du cabinet du Premier ministre, qui le réunit avec constance (à 35 reprises entre 1965 et 1974), sans parvenir à assurer une intégration satisfaisante du renseignement à la prise de décision stratégique. Cela explique en partie que le décret non publié du 26 août 1964 relatif au contre-espionnage tente d'organiser une coordination entre les services, sans recours à l'échelon politique.

Le président de la République François Mitterrand remet les insignes d'officier de la Légion d'honneur, le 18 février 1993, à Christian Prouteau, ancien responsable de la cellule antiterroriste de l'Élysée

© VINCENT AMALVY/AFP

Néanmoins, l'arrivée de Jacques Chirac à Matignon, en 1974, marque une césure aux conséquences durables : le premier directeur de cabinet du chef du Gouvernement semble ne plus réunir ce groupe, et son successeur, Jérôme Monod, lui substitue en septembre 1975 une autre configuration tout aussi informelle mais dénuée de la même constance⁵. De fait, jusqu'en 1989, chaque Premier ministre, par le biais de son directeur de cabinet, réinvente une structure de coordination sans nécessairement être informé de l'activité de ses devanciers. Face à cette impéritie, et dans le double contexte de l'alternance de 1981 et d'une vague de terrorisme international, le président de la République s'ingère également dans le processus par l'entremise du chef d'état-major particulier, du secrétaire général ou des membres de son cabinet, voire de structures *ad hoc* à l'instar de la cellule dirigée par Christian Prouteau, quand il ne le fait pas directement, en recevant – habitude jusque-là quasi inédite – les chefs de service.

Exhorté à agir par Rémy Pautrat, son conseiller à la sécurité intérieure, ancien directeur de la surveillance du territoire (DST), le Premier ministre Michel Rocard propose une résurrection du CIR, sa modernisation, sans doute pour le débarrasser de la lourdeur bureaucratique qui dissuadait ses prédécesseurs et leur entourage de le réunir. L'entreprise se matérialise dans le décret n° 89-258 du 20 avril 1989. Mais la résurrection se réduit à une exhumation ; le CIR vivote au sein du secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) et maintient sa réputation d'instance bureaucratique sans capacité d'intégration du renseignement à la prise de décision stratégique. À cet égard, en 1995-1996, en pleine crise terroriste, le directeur général de la police nationale préfère recourir à l'Unité de coordination de la lutte antiterroriste (UCLAT) et, face à la réticence des services, le président Chirac est contraint de convoquer leurs directeurs à l'Élysée pour les menacer de sanctions s'ils continuent de ne pas coopérer sur l'enquête en cours.

Une présidentialisation de la coordination promise à une étonnante postérité

La situation perdure ainsi jusqu'à l'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence de la République. Conformément à une proposition formulée dans le cadre de la campagne électorale, le nouveau président souhaite la création d'un conseil de sécurité nationale, dont l'inspiration états-unienne n'est guère masquée. En même temps qu'il confie au comité Balladur le soin de proposer une révision de la Constitution pour accroître ses prérogatives dans ce domaine, il lance les travaux pour aboutir à un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale qui fait la part belle au renseignement et préconise une coordination des services placée à l'Élysée.

“

La création du CNR s'inscrit dans une réforme plus globale de l'appareil de renseignement

Si le constituant refuse d'accroître les pouvoirs du chef de l'État, Nicolas Sarkozy retient tout de même la présidentialisation de la coordination du renseignement en confiant cette mission par une simple lettre à Bernard Bajolet à l'été 2008. Charge au diplomate d'inscrire dans les textes la création d'un « conseil national du renseignement » (CNR) et de la fonction de coordonnateur. C'est chose faite avec le décret du 24 décembre 2009, qui crée notamment les articles R.* 1122-6 à R.* 1122-8 du Code de la défense. Le coordonnateur est chargé de synthétiser le renseignement au profit du chef de l'État, de transmettre les « instructions » de ce dernier aux services et, via le CNR, de déterminer leur orientation.

Bernard Bajolet lutte pour installer l'instance auprès des services de renseignement, qui n'avaient plus l'habitude d'une étroite coopération, mais surtout au sein de l'Élysée⁶. De fait, la création du CNR s'inscrit dans une réforme plus globale de l'appareil de renseignement – création de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) en 2007, de la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) en 2008, de l'Académie du renseignement en 2010 – et l'instance ne bénéficie plus guère de *sponsor* une fois actée son existence. À cet égard, le Conseil national du renseignement, convoqué une fois avant de disposer d'une base réglementaire, ne se réunira plus jamais jusqu'à la fin du quinquennat. Le CNR renoue avec les mêmes vicissitudes que ses devanciers depuis les débuts de la IV^e République...

En définitive, c'est François Hollande qui, sans volonté manifeste, offre au dispositif une postérité en ne le supprimant pas lors de son accession à la présidence de la République, en 2012. Or, à la faveur d'un regain inédit des conseils de défense en période de terrorisme (un chaque semaine) et de réformes du renseignement (rénovation de la DPR en 2013, création de la Direction générale de la sécurité intérieure [DGSI], du Service central du renseignement territorial [SCRT] et de la Sous-direction de l'anticipation opérationnelle [SDAO], de l'inspection des services de renseignement, en 2014, et adoption de la loi relative au renseignement en 2015), le coordonnateur et le Conseil national du renseignement trouvent leur utilité. Celle-ci peut s'avérer marginale à bien des égards dans la mesure où le président de la République entretient une relation directe avec le directeur général de la sécurité extérieure (DGSE), tandis que les ministres de l'Intérieur accaparent le lien avec la DGSI, fer de lance de la lutte antiterroriste. Toutefois, une heureuse « routinisation » se met en place, portée par l'émergence progressive d'une communauté



Pascal Mailhos, actuel coordonnateur national du renseignement

© LUDOVIC MARIN/
POOL/AFP

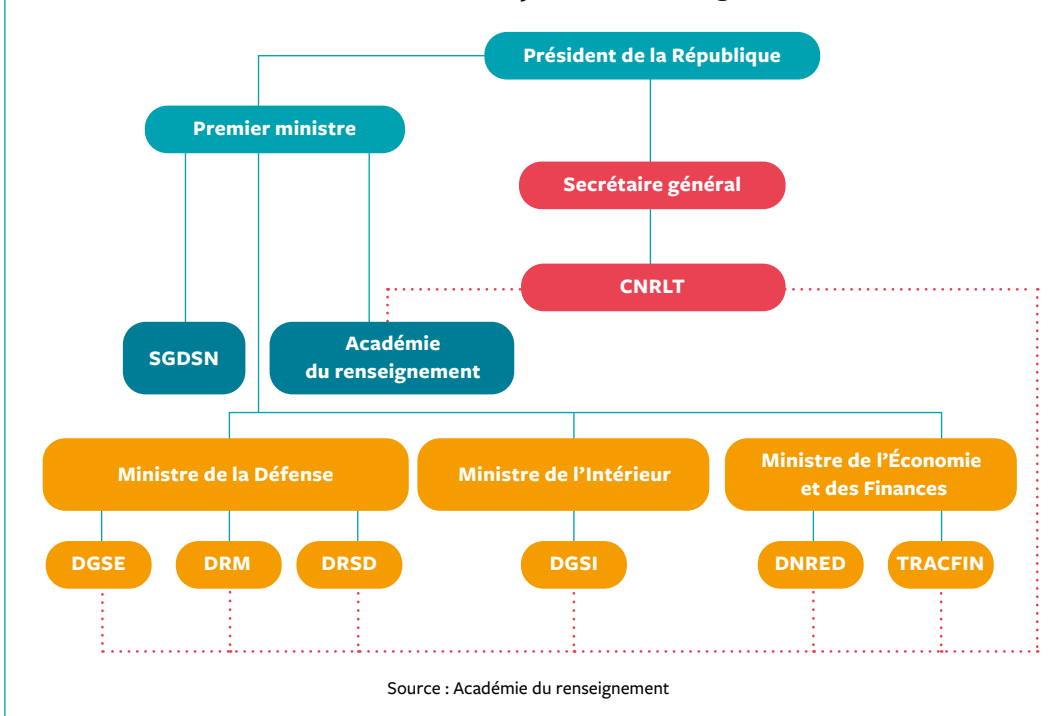
du renseignement et la « banalisation » du renseignement comme outil de promotion et de défense des intérêts fondamentaux de la nation. Le contexte autant que les décisions ou l'absence de décisions, mais aussi le choix d'un positionnement utile et non concurrentiel ont contribué à conforter l'instance et son rôle.

Dans un contexte de campagne électorale marquée par le terrorisme, le candidat Emmanuel Macron annonce sa volonté de créer une « *task force*, organe de renseignement auprès du président de la République, pour lutter contre Daech⁷ ». Cette orientation viendra en réalité nourrir une réforme du CNR formalisée par le décret n° 2017-1095 du 14 juin 2017. Celle-ci marque la consécration de la coordination, un accroissement de ses prérogatives et un rehaussement de la lutte antiterroriste dans l'échelle des priorités.

Cet accroissement se traduit par le fait que la CNRLT ne coordonne plus seulement les services du « premier cercle » (DGSE, DGSI, DRM⁸, DRSD⁹, DNRED¹⁰, Tracfin¹¹) mais également les services « concourant au renseignement », dits « du deuxième cercle » (principalement la DRPP¹², la DNRT¹³, la SDAO et le SNRP¹⁴). Cet élargissement paraît si naturel que le coordonnateur évoque désormais une communauté de dix services¹⁵.

Par ailleurs, la CNRLT participe dorénavant à la mise en œuvre des décisions du Conseil

La communauté française du renseignement



de défense et de sécurité nationale (CDSN) et non plus seulement celles du CNR ; elle est en sus chargée de l'analyse globale de la menace terroriste et propose les orientations en ce domaine ; elle dispose enfin de nouvelles attributions en matière de mise en œuvre des techniques de renseignement et de mutualisation des moyens technologiques. À cette fin, elle dispose d'une quinzaine de conseillers.

Enfin, en son sein a été institué un centre national de contre-terrorisme (CNCT), sorte d'état-major constitué de dix des quinze conseillers appuyés par trois analystes spécialisés.

Après quinze années d'existence, plusieurs coordonnateurs et réformes, l'instance a désormais stabilisé ses attributions et fonctions, que résume avec efficacité l'actuel titulaire du poste : « La CNRLT n'est ni un ser-

“

La capacité d'arbitrage budgétaire et interministérielle demeure à l'hôtel de Matignon

vice opérationnel ni le “chef” des services de renseignement. Son rôle est d'assurer la mise en œuvre des orientations et des décisions du président de la République, de garantir la circulation de l'information entre les services et vers le chef de l'État, de porter les enjeux communs à la communauté du renseignement en matière juridique, technique ou de ressources humaines. Je suis également chargé de repré-

senter la communauté du renseignement en France et à l'étranger, auprès de tous nos partenaires publics et privés¹⁶. »

Cette fonction interstitielle de courroie de transmission, de représentation et de supervision des sujets communs ou mutualisés paraît désormais bien établie. Plusieurs éléments viennent toutefois en limiter l'évolution potentielle. En premier lieu, la capacité d'arbitrage budgétaire et interministérielle demeure – en conformité avec la lettre de la Constitution – à l'hôtel de Matignon, dont il faut attendre la bénévolence, voire la coopération ; en outre, les effectifs de la CNRLT sont sans doute trop restreints pour s'imposer face aux services de renseignement en cas de désaccord ; de même, la prégnance du terrorisme conforte le ministre de l'Intérieur comme superviseur étroit de l'action des services compétents placés sous son autorité ; enfin, la relation directe tissée par le président de la République avec la DGSE (et avec la DGSi à l'époque de Nicolas Lerner¹⁷) crée une distorsion administrative. De manière purement conjoncturelle, la vacance du poste de coordonnateur entre le 21 juillet 2022 (date de prise de fonction de Laurent Nuñez en qualité de préfet de police) et le 11 janvier 2023 (date de désignation de Pascal Mailhos) a pu questionner, même si le profil de l'actuel titulaire présente des gages de légitimité.

La coordination, un modèle universel ?

Chaque pays dispose, en matière de renseignement, d'une histoire et d'une culture administrative propres qui rendent vaine l'idée d'un modèle unique. Toutefois, aucune grande puissance n'est exempte de mécanismes de coordination, et une forme de standardisation des pratiques en ce domaine est observable depuis une vingtaine d'années, sous l'effet de la pression exercée uniformément par la menace terroriste.

Dans le système britannique, une structure de coordination et d'exploitation du renseignement, le Joint Intelligence Committee (JIC), officie depuis 1936. Elle est située au sein des services du Premier ministre. La particularité de cette organisation réside dans la mission analytique du JIC, qui opère une grande partie de la fusion du renseignement. Or, en France, l'analyse est assurée par chaque service, le coordonnateur en assurant la synthèse.

Aux États-Unis, à la suite des attentats du 11 septembre 2001, le Congrès a approuvé en 2004 la réforme la plus complète de la communauté du renseignement depuis sa création et a notamment institué la fonction de *director of national intelligence* (DNI), en lieu et place de celle de *director of central intelligence* (DCI), créée en janvier 1946 et assumée par le directeur de la Central Intelligence Agency (CIA). Conseiller du président pour les questions de renseignement liées à la sécurité nationale et pour la mise en œuvre du programme national de renseignement, le DNI supervise la production et la diffusion du *President's daily brief* (PDB), synthèse des différentes sources de renseignement, classifiées ou ouvertes ; il organise plusieurs fois par semaine des *briefings* du président dans le domaine du renseignement.

Au-delà de cette fonction tournée vers le président, le DNI passe la majeure partie de son temps à diriger la communauté du renseignement, composée de 18 services (dont le sien, riche de près de 1 800 collaborateurs). Il veille notamment à en établir l'orientation, il s'assure du partage de l'information, de la maximisation de sa production et de la mutualisation lorsqu'elle est nécessaire. À l'appui de cette mission, le DNI a la charge de la planification budgétaire et la responsabilité de conduire une revue financière du budget de chaque agence comme d'effectuer une évaluation des ressources humaines. Il dispose d'un droit de regard sur toute modification des coûts d'acquisition d'une capacité de

Zoom

L'Académie du renseignement

Créée par décret du Premier ministre en juillet 2010 et rattachée institutionnellement à ce dernier (tout en étant supervisée par le coordonnateur national du renseignement placé auprès du président de la République), l'Académie du renseignement assure une triple mission.

1° Elle délivre des formations, initiales et continues, aux personnels des divers services de renseignement afin que ces derniers aient une connaissance fine des fonctions et missions de chaque organisme, mais surtout une parfaite compréhension du fonctionnement de la communauté française du renseignement.

2° Ce afin de favoriser les interactions et la coopération entre les différents services. Le renforcement des liens entre les divers acteurs du renseignement est la deuxième mission de l'académie, conformément à sa vocation interministérielle.

3° À laquelle s'ajoute enfin un troisième objectif de vulgarisation et de diffusion de la culture du renseignement. Il s'agit de faire connaître ce monde à part entière, et de sensibiliser les différents publics aux enjeux et aux missions de cette sphère spécifique, à travers des colloques ou encore des publications. Le Comité pour l'histoire du renseignement a été créé en ce sens en 2019 afin de resserrer le lien entre services du renseignement et historiens-chercheurs. L'Académie encourage ainsi le monde universitaire à travailler sur des thématiques du renseignement. Elle décerne chaque année un Grand Prix récompensant une thèse de doctorat, un essai et une œuvre de fiction «concourant à diffuser la culture du renseignement». À l'occasion de son douzième anniversaire, en 2022, l'Académie a organisé un colloque retraçant une décennie de rapprochement entre la communauté du renseignement et la communauté scientifique, dont les actes ont été publiés par la Documentation française.

Cahiers français

renseignement, avec la possibilité d'y mettre un terme s'il le juge nécessaire. Amorcée en 2004, cette supervision budgétaire est en réalité le fruit d'un rapport de force dont le DNI est sorti vainqueur sous l'ère Obama, au profit de l'exercice de ses missions.

Pourquoi coordonner ?

En définitive, chaque modèle national, malgré ses spécificités, s'efforce de mettre en œuvre une coordination des activités de renseignement, plus que tout autre organe administratif. Il convient donc de s'interroger sur les motifs communs qui conduisent à optimiser le travail étatique avec une acuité particulière dans ce secteur.

De prime abord, il semble évident que le renseignement s'inscrit dans un domaine stratégique hautement concurrentiel (sujet à l'asymétrie d'information et, par conséquent, à l'avantage informationnel du détenteur du renseignement) au sein duquel le processus de décision, complexe, suppose une démarche multicanale. Au regard des enjeux poursuivis ou à défendre, il est naturel de travailler à la meilleure prise de décision. À cela se mêle un biais lié au caractère secret des moyens et de la production du renseignement, qui, pour être neutralisé ou optimisé, suppose une supervision plus étroite de l'orientation, de la production et de l'analyse. D'autant que pareil biais a été source ou paravent d'une série de scandales (chaque pays a son lot en



la matière¹⁸) et d'habitudes enracinées de non-coopération (en particulier du fait de tropismes administratifs classiques, de méfiance ou de compétition).

À ces critères s'ajoute le fait que les services de renseignement bénéficient depuis plusieurs années d'importants moyens financiers et sont donc soumis à une recherche d'efficacité ; ils jouissent aussi de puissants moyens technologiques qui sous-tendent une logique de mutualisation, et de capacités légales intrusives qui justifient des contrôles extérieurs et donc une supervision interne accrue. En somme, si la coordination du travail gouvernemental n'était pas un réflexe, le contexte l'a rendue nécessaire.

Indéniablement, l'appareil de renseignement est passé d'une période d'errements à une volonté d'efficacité qui, aujourd'hui, l'érige en source d'inspiration en matière d'organisation du travail étatique. L'exacerbation de certains biais ne doit pas faire oublier la nature administrative de ces services. Et si l'optimum n'existe pas, la tension qui y conduit s'avère infiniment supérieure en matière de renseignement en comparaison du reste de la sphère administrative. ●

Maison-Blanche, 21 janvier 2021 : la vice-présidente Kamala Harris fait prêter serment à Avril Haines, nouvelle directrice du renseignement national, qui devient la première femme à diriger la communauté du renseignement américaine

VICE PRESIDENT KAMALA HARRIS/PUBLIC DOMAIN

Notes

[1] Alain Dewerpe, *Espion. Une anthropologie historique du secret d'État contemporain*, Gallimard, Paris, 1994.

[2] Sébastien-Yves Laurent, *Le Renseignement*, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je? », Paris, 2024, p. 14. L'ouvrage offre une synthèse efficace des travaux antérieurs de l'universitaire. La même référence vaut pour la citation qui suit.

[3] Sébastien-Yves Laurent, « Pour une autre histoire de l'État. Le secret, l'information politique et le renseignement », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 83, juillet-septembre 2004, p. 173-184.

[4] Se reporter à Sébastien-Yves Laurent, « La gouvernance supérieure du renseignement : un défi culturel pour la technostructure d'État », communication lors de la journée d'études sur le SGDN, 15 mars 2019. La référence vaut pour les informations jusqu'en 1974.

[5] Sur ce point et pour tous les éléments jusqu'en 2019, se référer à Floran Vadillo et Alexandre Papaemmanuel, *Les Espions de l'Élysée. Le Président et les services de renseignement*, Tallandier, Paris, 2019, p. 231-266, ou à notre thèse « L'Élysée et l'exercice du pouvoir sous la V^e République : le cas de la politique de lutte antiterroriste (1974-1997) », thèse de doctorat en science politique, Sciences Po Bordeaux, centre Émile Durkheim, 2012.

[6] Voir son témoignage dans Floran Vadillo et Alexandre Papaemmanuel, *op. cit.*

[7] Tweet du 21 avril 2017.

[8] Direction du renseignement militaire.

[9] Direction du renseignement et de la sécurité de la défense.

[10] Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières.

[11] Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins.

[12] Direction du renseignement de la préfecture de police de Paris.

[13] Direction nationale du renseignement territorial.

[14] Service national de renseignement pénitentiaire.

[15] « Entretien avec le préfet Pascal Mailhos (CNRLT) à l'œuvre pour développer une culture professionnelle du renseignement », *Études françaises de renseignement et de cyber*, n° 2, juin 2024.

[16] *Ibid.*

[17] Directeur général de la sécurité intérieure du 17 octobre 2018 au 8 janvier 2024, réputé proche du président de la République car issu de la même promotion à l'École nationale d'administration.

[18] On citera, à titre d'exemples, l'affaire du *Rainbow Warrior* (1985) ou des « micros du *Canard enchaîné* » (1973) en France, l'affaire du Watergate (1972) ou le scandale Prism (2013) aux États-Unis, ainsi que la torture dans les prisons secrètes de la CIA (2006), ou encore l'affaire des « Cinq de Cambridge » (1963) au Royaume-Uni.